



JAMES L. CAVALLARO

Professor da Clínica Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard e Diretor Executivo do Programa de Direitos Humanos da mesma instituição. Peticionário e advogado em cerca de cinquenta casos na Comissão e na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Endereço: Programa de Direitos Humanos, Escola de Direito de Harvard
400 Pound Hall, 1563 Massachusetts Avenue

Harvard Law School, Cambridge, MA 02138

e-mail: cavallaro@law.harvard.edu



STEPHANIE ERIN BREWER

Harvard Henigson Fellow and Sheldon Traveling Fellow no Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Cidade do México, 2007-2008. Bacharel pela Universidade de Harvard, 2004, Doutora em Direito pela Escola de Direito da Universidade de Harvard, 2007.

Endereço: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez
Serapio Rendón No. 57-B, Colonia San Rafael, 06470 México D.F.

e-mail: Internacional2@centroprodh.org.mx

As visões expressas nesse texto pertencem exclusivamente a seus autores

RESUMO

Esse artigo defende que os esforços para expandir a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais (ESC), perante tribunais supranacionais, possivelmente não venha a ser sempre a melhor forma para aumentar concretamente o respeito a esses direitos. No Sistema Interamericano, os autores deste artigo afirmam que os advogados de direitos humanos serão mais capazes de promover a justiça social e os direitos ESC quando usarem a litigância supranacional como uma ferramenta subsidiária, destinada a apoiar esforços de mobilização já promovidos por movimentos sociais internos. Esse papel coadjuvante pode com frequência implicar, como uma medida estratégica, a litigância de casos relacionados a direitos ESC dentro da estrutura própria das violações a direitos civis e políticos.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema Interamericano – Direitos ESC – Justiciabilidade – Movimentos sociais – Litigância estratégica



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em <www.surjournal.org>.

O PAPEL DA LITIGÂNCIA PARA A JUSTIÇA SOCIAL NO SISTEMA INTERAMERICANO

James L. Cavallaro e Stephanie Erin Brewer

Há duas décadas, advogados de direitos humanos têm procurado promover a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais (ESC) ao defender a justiciabilidade destes perante tribunais de direitos humanos, tanto no âmbito interno, quanto no supranacional. Entretanto, na corrida para que tais direitos se tornem justiciáveis perante as cortes, o movimento de direitos humanos não tem avaliado de maneira abrangente se a estratégia de expandir a habilidade das cortes para proferir decisões sobre direitos ESC é, em si, a melhor maneira de aumentar o respeito por esses direitos e promover concretamente a justiça social. Argumentamos que a defesa da justiciabilidade dos direitos ESC como um fim em si mesmo erra ao não vislumbrar a natureza instrumental das estratégias de litigância quando usadas como ferramenta para a promoção dos direitos humanos.

Portanto, em certos contextos, as estratégias mais eficazes para promover a justiça social através da litigância não necessariamente visarão a tornar justiciáveis os direitos ESC. Ao invés disso, defendemos que os advogados de direitos humanos promoverão melhor tais direitos quando usarem a litigância supranacional como uma ferramenta subsidiária a fim de apoiar os esforços estratégicos liderados por movimentos sociais internos; papel esse que pode freqüentemente conduzir à inserção estratégica de reivindicações ligadas aos direitos ESC dentro da estrutura de violações a direitos civis e políticos. Afirmamos que, com freqüência, esse é o caso dos litígios ajuizados perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.¹

Ver as notas deste texto a partir da página 95.

Introdução

Em texto publicado anteriormente no *Hastings Law Journal*,² um dos autores desse artigo juntamente com Emily Schaffer estabeleceram o que acreditávamos ser o caminho mais prudente para aqueles que procuram defender, no contexto interamericano, a promoção dos direitos ESC através da litigância, especialmente perante a Corte. Esse artigo, baseado significativamente na experiência combinada de seus autores por duas décadas com defensores de direitos humanos e movimentos sociais da América Latina e na litigância de diversos temas no sistema interamericano, desafiou o senso comum sobre a expansão da justiciabilidade dos direitos ESC. Em especial, questionou-se a tese usual de que se deve alegar violações diretas ao artigo 26 da Convenção Americana (referente à implementação progressiva dos direitos ESC). O artigo defende que, dada a relutância da Corte em reconhecer as alegações de violação ao artigo 26, ajuizar diretamente casos de direitos ESC com base nesse artigo é um enfoque que provavelmente não convencerá a Corte e, muito menos, levará os Estados a implementar tais direitos. Nesse mesmo sentido, defendemos diversos caminhos alternativos que os litigantes podem utilizar para promover a justiça social através da litigância no Sistema Interamericano. Essas estratégias incluem, por exemplo, invocar os direitos ESC protegidos pela Convenção Americana perante a Comissão. No caso da Corte, enfatizamos estratégias que foquem em elementos econômicos, sociais e culturais dentro da estrutura dos direitos civis e políticos; que consigam estruturar os casos sob a roupagem do princípio da não-discriminação; e invoquem aqueles direitos econômicos e sociais em relação aos quais o Protocolo de San Salvador tenha reconhecido expressamente a competência da Corte.³

Em um artigo publicado ano passado no *N.Y.U. Journal of International Law and Politics*,⁴ a advogada de direitos humanos Tara J. Melish respondeu a esses argumentos, defendendo que o artigo 26 é um caminho viável para se alegar violações de direitos ESC, levando-se em consideração que litigantes tendem a limitar as suas alegações a obrigações de cunho individual e orientadas para condutas concretas por parte dos Estados. Melish afirma que, uma vez preenchidos conscientemente pelos advogados de direitos humanos todos os outros requisitos legais de admissibilidade do Sistema Interamericano, a Corte pode conceder às reclamações fundamentadas no artigo 26 a mesma abrangência desfrutada pelas de natureza civil e política.⁵

Grande parte do debate entre nós e Melish centra-se na viabilidade técnica - da perspectiva do litigante - de se alegar diretamente violações a direitos ESC perante a Corte Interamericana. Com relação a esse debate, continuamos a ter sérias dúvidas sobre a perspectiva de sucesso de tal tese e a defender que litigantes no Sistema Interamericano têm em mente as limitações jurídicas e práticas do artigo 26 quando o utilizam como alicerce de seus casos. No entanto, ao avaliar

esse debate, cada vez mais tendemos a enfatizar uma questão ainda mais abrangente: ao invés de se perguntar como os litigantes podem persuadir a Corte a expandir a justiciabilidade dos direitos ESC sob o artigo 26, os peticionários devem questionar se almejar tais declarações por parte da Corte é o melhor caminho para promover a implementação na prática de tais direitos. Responder a essa última questão, por sua vez, requer que os advogados de direitos humanos se perguntem qual papel um determinado caso levado à Corte Interamericana poderia e deveria ter para a promoção dos direitos humanos e da justiça social concreta. Aproveitamos essa oportunidade para delimitar e reiterar o que acreditamos ser esse papel.

Preliminarmente, os peticionários não devem se esquecer de como é limitado o acesso ao Sistema Interamericano em termos numéricos. Nos últimos três anos, por exemplo, a Corte Interamericana resolveu uma média de 15 casos por ano—⁶ menos de um caso por ano para cada país que reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte.⁷ À luz da limitada capacidade sistêmica de se enfrentar diretamente a vasta maioria das violações de direitos humanos do continente americano, afirmamos que qualquer estratégia de litigância que não vise a produzir ou, ao menos, que não encoraje a produção de efeitos para além da esfera individual dos litigantes está fadada, no melhor cenário possível, à ineficácia e, no pior, ao erro.

Além disso, conforme defendido no trabalho publicado na *Revista Hastings*, o impacto concreto das determinações provenientes da Corte não está diretamente relacionado com os méritos de tais determinações; antes, tem variado conforme as estratégias assumidas por organizações paralelas ao caso, pela mobilização da mídia e pela sociedade civil.⁸ Como consequência desse contexto mais amplo, aconselhamos os peticionários a promover a justiça social através da litigância bem fundamentada que assuma um papel secundário, coadjuvante em relação aos esforços empreendidos por movimentos sociais internos e pela sociedade civil organizada. Defendemos que ouvir os movimentos sociais e trabalhar com o objetivo de apoiá-los possuem consequências concretas para a estrutura do litígio apresentado, bem como influenciam os caminhos pelos quais os órgãos supranacionais melhor poderão desdobrá-lo. Por exemplo, movimentos sociais internos poderão preferir que o litígio perante a Corte seja fundamentado em direitos civis e políticos como parte de uma estratégia mais ampla que seja capaz de promover um determinado direito ESC. Nesse sentido, enfatizamos a importância estratégica de casos que envolvam violações ao direito à vida.

Ouvindo os movimentos sociais e a sociedade civil

Ao invés de confiar na litigância como o principal veículo destinado a promover uma determinada agenda de direitos humanos, argumentamos que aqueles que lidam com esses direitos devem reconhecer e apoiar o papel-chave exercido pela

mobilização de movimentos sociais, sociedade civil e mídia quando desenvolvam campanhas que objetivem promover a justiça social. Muitos, senão a maioria dos advogados de direitos humanos, já reconhecem que a litigância possui maior potencial de impacto quando ocorre em conjunto com a mobilização promovida pelos movimentos sociais, com cobertura pela mídia e com outras formas de pressão doméstica e internacional. No entanto, advogados de direitos humanos, com frequência, trabalham com o pressuposto de que a litigância deveria direcionar a estratégia de mobilização social, bem como afirmam que os outros elementos mencionados acima deveriam apoiá-la. Nós defendemos, no entanto, que o inverso é verdadeiro. Ou seja, campanhas mais abrangentes de mobilização podem incluir estratégias de litigância perante o Sistema Interamericano, quando cabíveis; contudo escolhas que envolvam litigância supranacional não deveriam, via de regra, impor limites a esforços de mobilização em prol da justiça social. Além disso, tais esforços podem impor restrições ou modificações aos métodos usados nas estratégias de litigância.

Sob essa perspectiva, a relação entre litigância e as demais estratégias impactará concretamente a natureza das petições submetidas ao Sistema Interamericano, bem como no modo como tais petições serão estruturadas e ajuizadas. Na prática, os movimentos sociais estão, com frequência, mais interessados em usar a Corte como uma intermediária a fim de potencializar suas agendas específicas, ao invés de vê-la como um fórum no qual a justiciabilidade dos direitos ESC possa ser promovida. Aliás, à luz do acesso extremamente limitado à Corte em termos números, esses dois objetivos frequentemente entram em conflito. A Comissão e a Corte decidem uma parcela de casos por ano. Por exemplo, desde 1979, noventa e dois casos contenciosos foram resolvidos pela Corte, gerando 167 determinações; a Corte resolveu ainda setenta e seis pedidos de medidas cautelares e apresentou dezenove opiniões em casos consultivos.⁹ Se incluirmos os dados existentes desde 1986, o primeiro ano em que um caso contencioso foi encaminhado à Corte, temos a média de apenas quatro casos contenciosos por ano. Mesmo considerando que esses números aumentaram dramaticamente nos últimos anos, particularmente depois das reformas introduzidas em 2001, a Corte continua, por ano, a analisar uma média de menos de um caso por país.¹⁰ Com base nessas sérias limitações, argumentamos que os peticionários devem repensar a compreensão que possuem do Sistema. Com tais limites notáveis ao seu acesso, o Sistema Interamericano não pode razoavelmente ser considerado capaz de responder a cada injustiça no continente americano.¹¹ Ao invés disso, esse Sistema deveria ser visto como uma ferramenta que necessariamente deve ser usada para alargar um universo muito, muito limitado de casos. Consideramos que tal espectro de casos representa uma questão fundamental. Se utilizada de maneira inteligente, a litigância perante o Sistema Interamericano, aos olhos de ativistas perspicazes, pode representar uma oportunidade para promover de forma mais abrangente a justiça social. Ao mesmo

tempo, a realidade freqüentemente envolve escolhas difíceis nas quais inevitavelmente há sempre algo que se perde. Deveria o único caso decidido pela Corte em relação ao Equador em um dado ano ter como foco a expansão da justiciabilidade das garantias contra evicção forçada ou deveria ter como objeto o assassinato de um líder indígena que procurou assumir o controle de recursos naturais em terras consideradas tradicionais? Deveria o único caso processado perante a Corte contra o Brasil em determinado ano tratar das preocupações de pessoas com deficiência mental, sob a perspectiva de um paciente espancado até a morte no interior de um hospital psiquiátrico ou deveria concentrar em esforços para encorajar a Corte a reconhecer uma petição baseada no artigo 26 que lide com o direito à alimentação? De fato, essas questões não se apresentam em termos absolutos aos peticionários individuais, mas elas decorrem diretamente da capacidade extremamente limitada do Sistema Interamericano e, em particular, da Corte.

Se, conforme argumentamos, o objetivo principal dos litigantes supranacionais no Sistema Interamericano deveria ser a apresentação de problemáticas aos órgãos supranacionais em conjunto com outras estratégias de mobilização, não deveria importar se a Comissão ou a Corte está enfrentando uma questão específica a partir dos direitos civis e políticos ou dos direitos ESC. Consideramos mais importante decidir quais assuntos serão enfrentados e quais esforços mais amplos serão incluídos em campanhas de mobilização. Se a estrutura dos direitos civis e políticos oferecer melhor oportunidade para estratégias de mobilização e para a promoção de mudanças, logo, a essa estrutura, não àquela apresentada pelos direitos ESC, deveria ser dada prioridade.

***Trabalhando em conjunto com os movimentos sociais
para promover a reforma agrária:
os casos de Corumbiara e Eldorado dos Carajás***

Um caso que demonstra a utilidade do trabalho com movimentos sociais e da litigância estratégica dentro da estrutura dos direitos civis e políticos é o caso Corumbiara v. Brasil.¹² O caso envolve a evicção forçada violenta de mais de 500 famílias de uma porção de terra chamada rancho Santa Elina. Para remover as famílias desta terra, a polícia militar brasileira invadiu a fazenda em um ataque noturno surpresa, usando força bruta excessiva e deixando 11 colonos mortos e 53 feridos. O caso apresenta diversos ângulos possíveis, a partir dos quais seria possível argüir a responsabilidade do Brasil pelas violações de direitos humanos dos colonos. Por exemplo, os advogados poderiam ter estruturado o caso essencialmente como uma violação do direito à habitação. No entanto, os peticionários deste caso decidiram, ao invés disso, concentrar seus argumentos na violência brutal usada pela polícia militar durante a evicção.¹³

Para aqueles que defendem a expansão da justiciabilidade dos direitos ESC, Corumbiara pode parecer uma oportunidade perdida, uma vez que os seus peticionários preferiram centrar-se em direitos civis e políticos e não em direitos econômicos ou sociais.¹⁴ No Brasil, na época, a visão daqueles que trabalhavam com os sem terra e com líderes em direitos humanos era, no entanto, um pouco diferente. De fato, a extrema violência empregada pela polícia, particularmente depois de já ter assumido controle do rancho Santa Elina, foi um assunto que contribuiu para posicionar o debate sobre a reforma agrária – em suas várias dimensões – no topo da agenda nacional brasileira.

A preferência por enfatizar os conflitos envolvendo violência extrema foi importante para a estratégia mais abrangente relacionada ao tema da reforma agrária. Uma decisão estratégica semelhante foi tomada no ano seguinte quando a polícia atacou um grupo de invasores sem terra que exigiam desapropriação no estado do Pará. No incidente de abril de 1996 (conhecido como massacre de Eldorado dos Carajás), os invasores ocupavam a estrada principal que liga o sul do estado do Pará à capital, Belém, quando a polícia militar abriu fogo na direção deles e os atacou com as suas próprias enxadas e facões, matando dezenove e ferindo vários outros.¹⁵

Nesses dois casos, a agenda estratégica se concentrou em destacar as violações ao direito à vida em um esforço para mobilizar a opinião pública interna e internacional contra o uso da violência policial para resolver conflitos de terra. Tal mudança e não um pronunciamento do Sistema Interamericano sobre evicções forçadas foi o objetivo principal da estratégia de litigância. Além disso, tal foco fazia sentido, na época, à luz da estratégia interna de mobilização. O movimento dos sem terra no Brasil, muito provavelmente o movimento social mais bem estruturado na América Latina, desenvolveu regularmente um leque de estratégias destinadas a pôr fim às evicções forçadas e mudar o sistema de aquisição da propriedade rural no Brasil. Essas estratégias englobam pressão para a reforma legal, a litigância nacional e, principalmente, as ocupações de terra. Em razão da centralidade desse último elemento entre as estratégias empregadas pelo Movimento dos Sem Terra, reduzir a ameaça de novos massacres pela polícia constitui estratégia vital para esse movimento.

Ao mesmo tempo, estruturar o litígio no Sistema Interamericano como uma violação do direito à vida não priva os direitos ESC de assumirem um papel proeminente na campanha de mobilização. Em primeiro lugar, as petições apresentadas à Comissão concentraram-se no contexto de desigualdade profunda dentro do qual os assassinatos ocorreram. Ao tempo do primeiro caso Corumbiara (outubro de 1995), do massacre de Eldorado dos Carajás (abril de 1996), de sua apresentação (setembro de 1996) e do processamento dos dois casos (por vários anos seguintes), os atores engajados na promoção da reforma agrária frequentemente apresentaram demandas que, subjacentes a esses dois casos,

fundamentavam-se nos direitos ESC. Essas demandas foram apresentadas em diversos fóruns, incluindo o sistema judiciário interno, o Congresso nacional, debates internacionais e etc. A campanha de mobilização, conseqüentemente, tratou tanto do tema da evicção forçada, quanto de questões relacionadas com a distribuição de terra, financiamento e crédito disponíveis para a reforma agrária, indo mesmo além do que poderia ter sido apresentado à Comissão Interamericana.¹⁶ Veículos de comunicação, da mesma forma, em sua cobertura sobre Corumbiara, constantemente analisaram o contexto mais amplo da reforma agrária, ocupações, demanda por terra e o respeito ao direito à moradia.¹⁷

Os dados demonstram o parcial sucesso dessa estratégia. Enquanto os conflitos agrários ainda continuam a dominar o cenário rural no Brasil, os incidentes de diversas mortes causadas por ataques armados da polícia a invasores aparentemente cessaram depois dos massacres de Corumbiara e Eldorado. Provavelmente em resposta a essa mobilização e estratégia conjunta, após o assassinato de vinte e oito pessoas nos eventos de Corumbiara e Eldorado em um intervalo de apenas oito meses, o número de pessoas mortas pela polícia em conflitos agrários diminuiu dramaticamente. Nos quatro anos seguintes, a polícia assassinou um total de oito civis nesse contexto. Todos os conflitos, com exceção de apenas um, envolveu uma única vítima; o mais violento causou duas¹⁸ mortes.¹⁹ Uma das mais influentes revistas semanais no Brasil, *IstoÉ*, relatou, meses após o massacre de Eldorado, que o governo do estado do Pará – o epicentro dos embates agrários mais violentos – expressamente ordenou que a polícia militar evitasse todas as situações que poderiam levar a conflitos violentos similares ao ocorrido em Eldorado.²⁰

Na época, enquanto múltiplos assassinatos pela polícia em conflitos rurais praticamente cessaram, as ocupações de terra se intensificaram, levando ao assentamento de centenas de milhares de invasores.²¹ De acordo com dados oficiais, em relação à situação existente há vinte e cinco anos atrás, entre 1995 e 1999, a média do número de famílias assentadas por ano cresceu em todas as estimativas. Em algumas ocasiões, o aumento repentino foi de quinhentos por cento.²² De acordo com o Movimento dos Sem Terra, o número de ocupações de terra foi mais do que o dobro de 1995 a 1999, comparada com os cinco anos anteriores.²³ Estimativas oficiais demonstram que mais famílias foram assentadas de 1995 a 1999 do que nos vinte cinco anos anteriores.²⁴ No que tange às terras destinadas à desapropriação – áreas em que o governo ordena a sua redistribuição para efeitos de reforma agrária – mais do que dobrou o número de hectares desapropriados entre 1995 e 1999 se compararmos com os dois quinquênios anteriores.²⁵

Entre as áreas desapropriadas pelo governo federal destaca-se a fazenda Macaxeira, local da ocupação de uma rodovia e da resposta policial violenta que resultou na morte de dezenove invasores no caso Eldorado.²⁶ Além disso, em resposta ao escândalo interno e internacional sobre os massacres de

Corumbiara e Eldorado, as autoridades federais implementaram um leque de outras medidas, inclusive ordenando desapropriações para fins de reforma agrária e provendo financiamento extra para assentamentos de sem terra.

Os casos Corumbiara e Eldorado ressaltam a importância de se compreender que os movimentos sociais, não os advogados internacionais de direitos humanos, deveriam liderar o processo de formulação das estratégias de mudança social. Advogados de direitos humanos, obviamente, desempenham um papel proeminente em estratégias de litigância, aplicando as regras jurídicas e desenvolvendo argumentos legais perante tribunais supranacionais. Contudo, eles deveriam fazê-lo de uma maneira que apoiasse os objetivos daqueles diretamente afetados pelas graves injustiças sociais, ao invés de atuar de modo a promover agendas jurisprudenciais particulares. O caso Corumbiara é um exemplo entre muitos no qual a necessidade dos litigantes de trabalhar intimamente com os movimentos sociais molda as estratégias jurídicas adotadas. Esse caso também revela que estratégias de mobilização que não põem o Sistema Interamericano em seu centro, com frequência, demonstram mais chances de promover a justiça social do que aquelas estratégias que depositam sua confiança primordialmente na litigância supranacional.²⁷

Tal abordagem – na qual a litigância supranacional assume um papel secundário e coadjuvante – contrasta com campanhas nas quais os litigantes depositam sua confiança no caso ajuizado perante a Corte Interamericana a fim de direcionar a mudança social almejada. Por exemplo, no caso *Yean e Bosico v. República Dominicana*,²⁸ a Corte Interamericana analisou a não concessão discriminatória de certificados de nacionalidade necessários à matrícula escolar de duas crianças haitianas. O caso ocorreu em um contexto de preconceito enraizado contra descendentes haitianos na República Dominicana; de fato, a opinião emitida em *Yean e Bosico* atesta a impopularidade da questão de direitos iguais entre aqueles de origem haitiana e os dominicanos.²⁹ Diferentemente da experiência do Movimento dos Sem Terra no Brasil, os ativistas na República Dominicana têm encontrado sérias dificuldades em mobilizar uma pressão generalizada entre o público e a mídia a favor do tratamento igualitário das crianças de descendência haitiana. Isso fez com que o caso na Corte Interamericana se tornasse, em momentos centrais, o elemento mais visível da estratégia de mobilização adotada. De maneira não surpreendente, as conclusões da Corte sobre o mérito do caso provocaram um retrocesso na República Dominicana,³⁰ onde o resultado do caso não impactou a maioria da população e provocou críticas por parte do governo. Em geral, argumentamos que a litigância supranacional em assuntos controversos como esse – quando tais temas não encontram apoio na agenda interna – provavelmente não produzirá mudanças sociais.³¹

Outros casos perante a Corte têm sido construídos como parte de estratégias de mobilização mais abrangentes do que a litigância em si. Esses casos em geral têm tanto impulsionado pressões sobre os Estados para que cumpram as decisões, quanto motivado mobilizações por reais mudanças. Um desses casos foi decidido pela Corte em meados de 2006. O caso *Ximenes Lopes v. Brasil*³² dizia respeito a um homicídio ocorrido dentro de uma clínica psiquiátrica que operava conforme um contrato com as autoridades brasileiras no estado do Ceará. Inicialmente apresentado pela irmã da vítima perante a Comissão, o caso *Zimenes Lopes* atraiu o apoio da Comissão de Direitos Humanos, da Assembléia Legislativa do Ceará, de uma importante organização de direitos humanos brasileira, de profissionais psiquiátricos e de autoridades progressivas dentro do governo brasileiro, bem como da mídia favorável ao caso. Na condição de caso baseado em direitos civis e políticos, ele se constituiu como um importante veículo para se enfrentar a situação mais abrangente das pessoas com deficiências mentais, especialmente aquelas mantidas dentro de instituições fechadas no Brasil. A discussão impulsionada pela litigância supranacional ocorreu tanto dentro dos termos em que se estruturou o litígio, quanto no contexto mais amplo do debate interno brasileiro.

Depois de concluir que a morte da vítima pode ser atribuída ao Estado, a Comissão Interamericana recomendou que o Brasil tomasse as medidas necessárias para evitar que tais violações ocorressem novamente no futuro. Na época, esforços de relevantes atores internos, incluindo parentes dos pacientes, profissionais de saúde e comissões locais e nacional de saúde dispararam uma mudança já em curso, de um modelo de internamento com objetivo de tratamento de doentes mentais para um sistema centralizado no tratamento ambulatorial e baseado no respeito pelos direitos dos pacientes.³³ Esse contexto de reforma interna encorajou uma maior discussão sobre assuntos subjacentes à política de saúde mental apresentada à Corte Interamericana no caso *Ximenes Lopes*. Por exemplo, o Brasil descreveu as medidas que tem tomado para reduzir a ocorrência de confinamento de pessoas com deficiências mentais e para reestruturar seu programa nacional de saúde mental.³⁴ O caso na Corte, por sua vez, fomentou um novo debate no Brasil sobre a política nacional de saúde mental. O caso *Zimenes Lopes*, portanto, exemplifica, entre outras coisas, como um assuntos estruturados legalmente em termos de direitos civis e políticos pode enfrentar questões de justiça social, incluindo direitos ESC.

Quando a jurisprudência e a mobilização se encontram: estruturando casos a partir do direito à vida

Conforme enfatizado acima, a litigância no Sistema Interamericano, por sua inerente natureza restritiva, exclui a enorme maioria das vítimas de

abusos de direito do continente americano e continuará a excluí-las até que o Sistema seja radicalmente revisto. Até que esse dia chegue, os casos deveriam ser formulados cuidadosamente e, conforme defendemos, em conjunto com os movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Aproveitamos essa oportunidade para ressaltar brevemente um modelo que surge a partir desse enfoque: nomeadamente, quando os peticionários seguem a liderança de movimentos sociais, eles tendem a priorizar as violações ao direito à vida, dado o valor estratégico das petições que envolvem esse direito.

Ao longo de muitos anos, a Corte tem desenvolvido um entendimento cada vez mais abrangente do direito à vida, incluindo casos que envolvam subjacentes violações a direitos ESC. No caso *Sawhoyamaxa*,³⁵ por exemplo, a Corte decidiu que o Estado do Paraguai seria responsável pela morte de dezenove membros de uma comunidade indígena (incluindo dezoito crianças) devido à falha estatal em prover condições adequadas para assegurar o seu bem-estar.³⁶ Essa linha jurisprudencial dá oportunidade a muitos advogados de casos baseados em violações a direitos ESC para formular as violações subjacentes como ligadas ao direito à vida. Tal abordagem evita a estratégia mais arriscada de se basear o caso no artigo 26 da Convenção Americana e oferece um sólido aparato jurisprudencial no qual se pode buscar apoio.

O valor da mobilização sobre uma violação que envolva o direito à vida atinge justamente o que dá a um determinado assunto destaque em campanhas na mídia, trabalho de articulação de base e formulação de redes com a sociedade civil. Violações ao direito à vida – seja no contexto de mortes pela polícia em regiões urbanas, rebeliões em prisões, conflitos agrários, seja através da incapacidade em tratar pacientes com HIV ou em prevenir enchentes em moradias precárias – tendem a ser mais expressivas do que violações que não ameacem à vida. Reconhecê-lo faz parte do trabalho com grupos de mobilização (movimentos sociais, ONGs e etc) e do processo de extrair deles dicas para se atuar como litigante. Por exemplo, aqueles que escutam tais grupos, com frequência, notarão por parte deles uma preferência por se concentrar naqueles ativistas que morreram durante sua luta, ao invés de concentrar naqueles que, diariamente, sofrem outros abusos de direitos. Não surpreendentemente, movimentos sociais tendem a valorizar altamente os sacrifícios feitos por seus membros que perderam suas vidas durante a luta por justiça social. Apoiar essa estrutura de direitos civis e políticos – ao invés de lutar contra ela – faz muito sentido do ponto de vista de um ativista jurídico disposto a promover a justiça social, ao invés de desenvolver a jurisprudência. A chave é encontrar caminhos para o uso desse enfoque no direito à vida capazes de desenvolver outros aspectos das campanhas em prol da justiça social – incluindo os direitos ESC.

Conclusão

Ao pensar em futuros caminhos para a litigância no Sistema Interamericano, clamamos para que os litigantes evitem pressupor que a crescente justiciabilidade dos direitos ESC por si só conduzirá a uma maior justiça social concretamente. Ao invés disso, pedimos aos litigantes para que considerem outras estratégias tais como o emprego de construções expansivas dos direitos civis e políticos a fim de englobar elementos dos direitos ESC ou propor petições que tratem tanto de violações de direitos civis e políticos, quanto de direitos ESC. Mais importante, pedimos para que os ativistas trabalhem de perto com os movimentos sociais, grupos da sociedade civil e com a mídia dos países envolvidos. Ao extrair desses grupos dicas úteis para a litigância e ao reconhecer o papel subsidiário da litigância supranacional em campanhas de mobilização, os advogados de direitos humanos podem auxiliar a assegurar os esforços empreendidos a fim de maximizar o potencial do Sistema Interamericano de promover não meramente a justiciabilidade dos direitos ESC, mas sim o aproveitamento desses direitos na prática.

NOTAS

1. Grande parte desse artigo é baseada em um trabalho prévio publicado ano passado na Revista de Direito e Política Internacional da Universidade de Nova York (originalmente em inglês, *N.Y.U. Journal of International Law*). Veja CAVALLARO, J. L. & SCHAFER, E.. Rejoinder: Justice Before Justiciability: Inter-American Litigation and Social Change. *New York University Journal of International Law & Politics*, p. 345, New York, v. 39, 2006.
2. CAVALLARO, James L. & SCHAFER, Emily J. Less as More: Rethinking Supranational Litigation of Economic and Social Rights in the Americas. *Hastings Law Journal* p. 217, v. 56, 2004. Ao longo do presente artigo, nós nos referimos a esse texto como *Menos como Mais* (originalmente em inglês, *Less as More*) ou como o trabalho publicado na Revista *Hastings*.
3. O Protocolo de San Salvador é um tratado interamericano que lida especificamente com os direitos econômicos, sociais e culturais. Esse tratado expressamente prevê petições a fim de garantir o direito à educação, protegido pelo Artigo 13 e certos direitos trabalhistas, estabelecidos no Artigo 8, cláusula (a), Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de San Salvador". Inter-Am. C.H.R. 67, OEA/ser. L./V./II.82, doc. 6 rev.1 (1992).
4. MELISH, Tara J.. Rethinking the "Less as More" Thesis: Supranational Litigation of Economic, Social and Cultural Rights in the Americas. *New York University Journal of International Law & Politics*, p. 171, v. 39, 2006.
5. Veja id. p. 205 (afirmando que a "litigância direta no sistema interamericano fundamentada em direitos econômicos, sociais e culturais não apresenta maiores problemas de justiciabilidade ou legitimidade do que a litigância direta de direitos civis e políticos clássicos").
6. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/>>. Último acesso em 29 de set. de 2007.

7. Mais de vinte estados já reconheceram a competência da Corte para decidir casos contenciosos. Veja Corte Interamericana de Direitos Humanos, *B-32*, Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José, Costa Rica"). Disponível em: <<http://www.cidh.org/Basicos/English/Basic4.Amer.Conv.Ratif.htm>>. Último acesso em 29 de set. de 2007.
8. CAVALLARO & SCHAFFER, *supracitado* nota 2, p. 240, 251.
9. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Jurisprudência*. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/>>. Último acesso em 7 de nov. de 2007.
10. Id.
11. Nós não podemos subestimar esse argumento. Nossa análise das estratégias de litigância é inteiramente contextual. Se o sistema interamericano for expandido e ganhar muitos recursos e apoio dos estados, nós apoiariamos a expansão de todos os tipos de litigância. Contudo, dado que pouquíssimos casos são capazes de serem processados perante a Corte, recomendamos um cuidado extra na seleção daqueles a serem apresentados.
12. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Massacre Corumbiara*, Petição nº 11.556, Relatório Nº 32/04. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2004eng/Brazil.11556eng.htm>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008.
13. James L. Cavallaro, à época, diretor do CEJIL/BRASIL e diretor do escritório para o Brasil da *Human Rights Watch*, foi um dos vários peticionários tanto no caso Corumbiara, quanto no caso Eldorado dos Carajás, discutido abaixo.
14. De fato, em sua crítica ao artigo publicado na revista *Hastings*, Tara Melish argumenta que os peticionários no caso do massacre Corumbiara erraram ao não formulá-lo primariamente como uma violação a direitos ESC. MELISH, *supracitado* nota 4, p. 315-323.
15. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Admissibilidade do caso El Dorado dos Carajás*. Petição no. 11.820. Relatório N. 4/03. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/2003eng/Brazil.11820.htm>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008.
16. OSAVA, Mario. *Brazil: Fear of Social Unrest Revives Land Reform*. Rio de Janeiro: IPS – INTER PRESS SERVICE, 28 September 1995; see Corumbiara: Deadly Eviction. *TIME*, v. 146, n. 9, 28 Aug. 1995, p. 8; Land Question Develops into Crisis: Military Fear Conflicts May Lead to Guerrilla Violence, *Latin American Weekly Report*, p. 447-48, London, 1995.
17. OSAVA, M. op. cit. Corumbiara: Deadly Eviction, op. cit.; Eleven Die in Land Conflict: Lula Claims Cardoso Has No Interest in Agrarian Reform, *Latin American Weekly Report*, p. 374-75, London, 1995 SCHEMO, D. J.. Brazilian Squatters Fall in Deadly Police Raid, *N.Y. TIMES*, 19 Sept. 1995, p. A1.
18. É possível entender que o número de mortes seja, na verdade, três. De acordo com os dados da Comissão Pastoral da Terra, a polícia militar e atiradores mataram dois civis em 2 de março de 2001 no Município de Confresa, Estado de Mato Grosso. Dois dias depois, eles mataram outro civil no mesmo Município. Não está claro se esses deveriam ser considerados dois conflitos separados. Veja COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, *Conflitos no Campo: Brasil 1997, 1998*, p. 10-11. Depois de 2001, CPT parou de incluir informação sobre a identidade dos suspeitos dos homicídios.
19. No entanto, apesar da redução no número de mortes de invasores e manifestantes sem terra pela polícia depois de Corumbiara e Eldorado dos Carajás, grupos de direitos humanos têm documentado um aumento em outras formas de repressão. Por exemplo, de acordo com dados do Movimento dos

Sem Terra (MST), exemplos de detenções de camponeses sem terra aumentaram vastamente depois de 1996, sugerindo uma mudança nas estratégias de repressão e destacando uma necessidade contínua de mobilização ligada aos direitos civis e políticos que permitiriam o movimento sem terra a continuar a pressão por reforma agrária. Veja MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, *Prisões – 1989 a 2003*. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1501>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008.

20. De acordo com a Revista *IstoÉ*, "O governo do Pará, após o massacre de Eldorado do[s] Carajás, determinou ao comando da Polícia Militar paraense que não se envolva em nenhuma situação que possa resultar em confronto" Veja CHIMANOVITCH, M.. Tensão permanente: Relatórios reservados informam que os sem-terra pretendem criar versão nacional de Chipas no Pará, *IstoÉ*, 7 Agosto 1996. Disponível online em: <<http://www.zaz.com.br/istoe/politica/140112.htm>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008 [daqui em diante, *Tensão permanente*]

21. De acordo com dados do MST, entre 1990 e 1995, o número de acampamentos oscilou entre o baixo índice de 78 em 1991, com 9.203 famílias, e o pico de 214 em 1993, com 40.109 famílias. Depois, partindo de um baixo índice em 1995 de 101 acampamentos representando 31.619 famílias, o número de ocupações cresceu cada ano até atingir 538 com 69.804 famílias em 1999. A participação da polícia em assassinatos e chacinas não é novidade, mas ela vem crescendo nos últimos anos. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, *CONFLITOS NO CAMPO: BRASIL 1995, 1996*, p.5.

22. De acordo com o governo, uma média de 11.870 famílias foi assentada por ano de 1970 a 1984. Esse índice aumentou modestamente para 15.013 ao longo dos dez anos seguintes. De 1995 a 1999, a média de famílias assentadas a cada ano, de acordo com relatórios do governo, aumentou repentinamente para 74.644. Veja INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Relatório de Atividades INCRA 30 Anos*. Disponível em: <<http://incra.gov.br/arquivos/0173400476.pdf>>. Último acesso em 28 de fevereiro de 2008. [daqui em diante, *Relatório de Atividades*]. Relatórios diferentes do INCRA provêm dados de certa maneira contraditórios, contudo todos afirmam a mencionada tendência de aumento de assentamentos de 1995 a 1999, variando na proporção. Outro relatório do INCRA, lançado algum tempo depois da retrospectiva de trinta anos citada acima, afirma que apenas 218.000 famílias foram assentadas desde 1964 – o ano da aprovação do Estatuto da Terra – até 1995. Depois, de 1995 a 1999, 372.866 famílias foram consideradas assentadas pelo relatório. Veja INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *O Futuro Nasce da Terra*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/arquivos/0173500477.pdf>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008 [daqui em diante *O Futuro Nasce da Terra*].

23. MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA, *Acampamentos – Total dos Acampamentos, 1990-2001*. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=897>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008.

24. Em sua retrospectiva de 30 anos, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) relatou que cerca de 316.327 famílias foram assentadas desde 1970 a 1995, nos cinco anos seguintes, um total de 373.220 famílias foram assentadas. Veja Relatório de Atividades, *supracitado* nota 22.

25. De acordo com o governo, 4.191.147 hectares foram desapropriados de 1985 a 1989, caindo para 3.858.828 hectares de 1990 a 1994 antes de saltar para 8.785.114 hectares de 1995 a 1999. Veja *O Futuro Nasce da Terra*, *supracitado* nota 22

26. Veja *Tensão permanente*, *supracitado* nota 20.

27. Conforme demonstrado em *Menos como Mais* (originalmente em inglês, *Less as More*) através de

diversos estudos de caso, exemplifica-se que, quando a litigância perante o sistema interamericano ocorre de modo relativamente isolado do ativismo interno, ela apresenta menor probabilidade de produzir mudanças significativas. Veja em CAVALLARO & SCHAFFER, *supracitado* nota 2, p. 240-251.

28. *Caso Yean e Bosico v. República Dominicana*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (ser. C) N. 130, 8 de set. de 2005.

29. *Id.*, p. ¶¶ 85-86.

30. Veja PINA, Diógenes. Acatamento Parcial a Corte Interamericana, *Inter Press Service News Agency*, 23 de março de 2007. Disponível em <<http://ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=40469>>. Último acesso em 28 de fevereiro de 2008. (citando um documento lançado pela Secretaria Dominicana de Relaciones Exteriores no qual o governo desafiou tanto a integridade processual, quanto o resultado do caso na Corte). DIAZ, J. B.. ¿Haitianos, dominicanos ó dominicohaitianos?, *El Diario Hoy*, San Salvador, 16 Outubro de 2005. Disponível em: <http://www.clavedigital.com.do/Portada/Articulo.asp?Id_Articulo=6231>. Último acesso em 28 de fev. de 2008. (relatando que a maioria dos dominicanos que conheciam a sentença da Corte apresentou reações fortemente negativas a ele). Consideran política, excluyente y discriminatoria, sentença da Suprema Corte de Justiça Dominicana, *AlterPresse*, Port-au-Prince., 19 de dez. de 2005. Disponível em: <<http://www.alterpresse.org/spip.php?article3809>>. Último acesso em 28 de fev. de 2008 (relatando uma decisão da Corte Suprema Dominicana – proferida em 14 de dezembro. de 2005 – que contradiz a conclusão da Corte Interamericana no caso *Yean and Bosico* de que às crianças nascidas na República Dominicana não pode ser negada a nacionalidade dominicana com base no status de imigrante de seus pais).

31. Com certeza, não sugerimos uma regra absoluta contra o uso da litigância como estratégia central de uma dada mobilização. Antes, sugerimos que os peticionários avaliem o contexto político no qual eles atuam e busquem a cooperação de outros atores e movimentos sociais a fim de formular as estratégias de mobilização e de litigância. Podem vir a existir casos em que nenhuma outra estratégia de mobilização, além da pressão internacional e, por extensão, da litigância internacional será viável. No entanto, litigar um caso perante a Corte Interamericana nessas circunstâncias deveria ser resultado de um processo deliberativo, ao invés de uma resposta instintiva, legalista a uma violação visível aos direitos humanos.

32. *Ximenes Lopes v. Brasil*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), N. 149 (4 de julho de 2006).

33. Veja *id.*, p. ¶ 46.2. (resumindo a prova documental relacionada com os atuais esforços do Brasil para reduzir o confinamento dos pacientes com deficiências mentais e “humanizar” o sistema de tratamento da saúde mental através da participação dos pacientes, seus parentes e profissionais de saúde).

34. Uma das testemunhas arroladas pelo Estado Brasileiro foi Pedro Gabriel Godinho Delgado, Coordenador Nacional do Programa de Saúde Mental do Ministério da Saúde. O depoimento de Godinho Delgado centrou nas medidas tomadas pelo estado para aumentar o tratamento ambulatorial, em oposição ao confinamento, bem como medidas formuladas com o objetivo de promover e respeitar os direitos humanos dentro do sistema de saúde mental. Veja *id.*, p. ¶ 47.3.b.

35. *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya v. Paraguai*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C) N. 146, 29 de março de 2006.

36. Veja *id.*, p. ¶¶ 151, 153, 178.

ABSTRACT

This article contends that efforts to expand the justiciability of economic, social, and cultural (ESC) rights before supranational tribunals may not always be the best way to increase respect for these rights on the ground. In the Inter-American System, the authors maintain that human rights lawyers will best advance social justice and ESC rights when they use supranational litigation as a subsidiary tool to support advocacy efforts led by domestic social movements, a role that may often entail litigating ESC claims strategically within the framework of civil and political violations.

KEYWORDS

Inter-American System – ESC rights – Justiciability – Social movements – Strategic litigation

RESUMEN

Este artículo sostiene que el esfuerzo por expandir la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ante tribunales internacionales no siempre puede ser la vía más adecuada para mejorar el respeto efectivo de estos derechos. En el sistema interamericano, según los autores, los abogados de derechos humanos lograrán más avances en materia de justicia social y de DESC cuando utilicen el litigio internacional como una herramienta subsidiaria para apoyar esfuerzos de incidencia sostenidos por movimientos sociales locales, una función que a veces puede requerir plantear violaciones de DESC con la perspectiva de violaciones a derechos civiles y políticos.

PALABRAS CLAVES

Sistema Interamericano – DESC – Justiciabilidad – Movimientos sociales – Litigio estratégico